

**KEBERLANJUTAN BIROKRASI KEMASYARAKATAN DESA SUKAWANA PADA MASA  
BALI KUNO: KAJIAN BERDASARKAN PRASASTI SUKAWANA D**  
*Continuity of Social Bureaucracy at Sukawana Village in  
Old Bali Period: A Study Based on Sukawana D Inscription*

**I Wayan Wirtawan**

Pemerhati Budaya, Alumni Jurusan Arkeologi  
Fak. Sastra Universitas Udayana  
Jl. Pulau Nias No. 13 Sanglah, Denpasar 80114  
Email: wirtawan.16\_awan@yahoo.co.id

Naskah diterima: 05-08-2013; direvisi: 30-09-2013; disetujui: 07-10-2013

**Abstract**

*The Sukawana D inscription is one of culture inheritance as the remain of archaeology in Sukawana Village, Kintamani Sub-district, Bangli Regency issued by rulling governor king at the Ancient Bali time named Raja Patih Kbo Parud on 1222 saka (1300 AD). This research has purpose to answer the main problems are about bureaucracy element, and the continuity of the bureaucracy element to Sukawana Village based on data of Sukawana D incscription. Related to the bureaucracy element obtained from this research is as the following. The bureaucracy structure of the central level consists of the king, the senapatis, the samgats, and the clergymen of Siwa and Buddha, whereas the bureaucracy structure in area level are the kabāyans that consist of Kabāyan Argā, Kabāyan Tuha, Kabāyan Tñah, and Kabāyan Ñoman. There are known the existence of continuity of bureaucracy element in area level that is still going on in the present time in Sukawana Village is the kabāyan.*

*Keywords: incscription, bureaucracy, continuity*

**Abstrak**

*Prasasti Sukawana D merupakan salah satu warisan budaya berupa tinggalan arkeologi yang terdapat di Desa Sukawana, Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli yang dikeluarkan oleh Raja Patih yang berkuasa pada masa Bali Kuno yaitu Raja Patih Kbo Parud pada tahun 1222 Saka (1300 Masehi). Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan pokok, yaitu mengenai unsur birokrasi, dan keberlanjutan unsur birokrasi di Desa Sukawana berdasarkan data prasasti Sukawana D. Berkenaan dengan unsur-unsur birokrasi yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut. Struktur birokrasi tingkat pusat terdiri atas raja, para senāpati, para samgat, dan para pemuka agama Siwa dan Buddha, sedangkan struktur birokrasi tingkat daerah, yaitu kabāyan yang terdiri atas kabāyan argā, kabāyan tuha, kabāyan tñah, dan kabāyan Ñoman. Diketahui adanya beberapa keberlanjutan unsur birokrasi tingkat daerah yang masih berlangsung pada masa sekarang di Desa Sukawana, yaitu kabāyan.*

*Kata kunci: prasasti, birokrasi, keberlanjutan*

**PENDAHULUAN**

Istilah prasasti berasal dari Bahasa Sanskerta, *prasasti* yang terdiri dari *pra* (adverbium) berarti mendekati dan *sas (ti)* berarti pernyataan, pengetahuan perintah, yang ditujukan kepada orang lain (Williams, 1960 dalam Suarbhawa, 2000: 136). Prasasti

merupakan data tekstual sebagai warisan budaya, banyak tersebar di wilayah tertentu di Indonesia. Warisan budaya tersebut tersebar hampir di seluruh kabupaten yang ada di Bali. Kabupaten yang paling banyak menyimpan prasasti adalah Kabupaten Bangli, salah

satunya, yaitu Desa Sukawana. Selain tinggalan berupa arca juga terdapat tinggalan prasasti. Tinggalan arkeologi tersebut disimpan di Pura Bale Agung Desa Sukawana, Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli yang merupakan Pura Kahyangan masyarakat Desa Sukawana, yaitu di *Palinggih Meru Tumpang Lima* yang berada dalam satu kawasan pura.

Pada umumnya prasasti dibuat dari bahan-bahan yang tahan lama, walaupun demikian, tidak sedikit prasasti yang mengalami kerusakan, karena prasasti telah berumur cukup lama sehingga terjadi penurunan kadar material yang digunakan. Sebagai salah satu warisan budaya, prasasti sangat dijaga keberadaannya oleh masyarakat penerusnya, sehingga masyarakat sangat berperan penting dalam upaya melestarikan tinggalan masa lampau khususnya tinggalan berupa prasasti.

Penelitian yang dilakukan di Desa Sukawana terfokus pada Prasasti Sukawana D, walaupun terdapat juga beberapa prasasti lain, seperti Prasasti Sukawana AI, Sukawana AII, Sukawana B, dan Sukawana C. Penelitian ini dilakukan mengingat hanya Prasasti Sukawana D yang menyebutkan nama Desa Sukawana yang dalam prasasti disebutkan *sikawana* dengan menggunakan Bahasa Jawa Kuno yang berkembang pada abad ke-12 Masehi. Salah satu isinya mengenai sistem birokrasi yang merupakan suatu sistem jabatan yang berfungsi untuk mengatur jalannya kehidupan masyarakat Desa Sukawana pada masa lampau. Selain itu juga termuat unsur-unsur birokrasi pada tingkat kerajaan masa kekuasaan Raja Patih Kbo Parud. Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, maka terdapat dua masalah dalam penelitian ini yaitu apakah ada unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno yang termuat pada prasasti Sukawana D, dan adakah keberlanjutan sistem birokrasi Bali Kuno dalam masyarakat Desa Sukawana.

Tujuan penelitian merupakan suatu tolok ukur dalam upaya menjawab secara mendetail semua permasalahan yang telah dirumuskan. Pada umumnya, terdapat dua

tujuan penelitian yang tidak dapat dihilangkan, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum penelitian ini mengacu pada tujuan dari ilmu epigrafi dan ilmu paleografi, yaitu untuk mengungkap secara holistik aspek budaya masa lampau melalui tulisan-tulisan kuno seperti pada Prasasti Sukawana D dengan menitikberatkan pada isi dan struktur isinya. Adapun tujuan khusus dari penelitian ini, yaitu untuk menjawab kedua permasalahan tersebut di atas, yaitu untuk mengetahui unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno yang termuat pada Prasasti Sukawana D dan untuk mengetahui keberlanjutan sistem birokrasi Bali Kuno dalam masyarakat Desa Sukawana.

Penelitian ini menggunakan dua teori untuk menjawab semua permasalahan yang dituangkan. Teori dapat dijadikan alat dalam analisis suatu objek penelitian, khususnya dalam penelitian Prasasti Sukawana D. Adapun teori-teori yang digunakan dalam mengkaji masalah-masalah dalam penelitian ini, yaitu teori fungsionalisme struktural dan teori birokrasi. Teori fungsionalisme struktural dikembangkan oleh Talcott Parsons. Talcott Parsons berpandangan bahwa setiap masyarakat hanya dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya apabila keteraturan sosial dapat dipertahankan (Ray, 2006: 41). Masyarakat merupakan suatu lembaga yang terdiri atas beberapa bagian yang saling berkaitan. Perubahan yang terjadi pada satu bagian, akan membawa perubahan terhadap bagian yang lain. Asumsi dasarnya, yaitu bahwa setiap struktur dalam sistem sosial, fungsional terhadap yang lain. Sebaliknya jika tidak fungsional maka struktur tersebut tidak ada atau hilang dengan sendirinya. Secara ekstrim penganut teori ini beranggapan bahwa semua peristiwa dan semua struktur adalah fungsional terhadap suatu masyarakat (Ritzer dan Goodman dalam Tresna, 2005: 32). Teori fungsionalisme struktural dipertegas lagi oleh Redcliffe – Brown, bahwa perilaku sosial bukan berkembang untuk memuaskan individu melainkan muncul untuk mempertahankan struktur sosial. Pada prinsipnya strukturalisme

adalah gejala individu yang hanya bermakna dalam kaitannya dengan gejala yang lain sebagai unsur-unsur dalam sebuah sistem struktur (Ray, 2006: 43). Teori ini dapat digunakan untuk mengkaji pranata-pranata yang ada dalam masyarakat Bali Kuno, terutama pranata yang berkenaan dengan unsur-unsur birokrasi pemerintahan dapat diketahui secara jelas. Jadi, teori fungsionalisme struktural diterapkan pada penelitian ini untuk mengetahui unsur-unsur birokrasi yang terkait dengan isi prasasti Sukawana D.

Teori birokrasi lainnya yang dikemukakan oleh Max Weber. Max Weber mengembangkan tipe-tipe ideal birokrasi dengan merumuskan ciri-ciri pokok organisasi yang lebih sosial dengan masyarakat modern dalam buku *The Theory of Economic and Social Organization* sebagai berikut: (1) adanya struktur hierarkis yang melibatkan pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi, (2) adanya posisi-posisi atau jabatan-jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang tegas, (3) adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi, standar-standar formal yang mengatur bekerjanya organisasi dan tingkah laku para anggotanya, dan (4) adanya personil yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi didasarkan kualifikasi dan kinerja (Weber dalam Dharmayanti, 2009: 21). Michael Crizier dalam penelitiannya tentang birokrasi di Prancis, menyatakan bahwa suatu organisasi birokrasi adalah organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan. Banyak kritik yang dikemukakan terhadap organisasi yang pada prinsipnya menyatakan bahwa tipe ideal organisasi birokrasi yang dikemukakan oleh Weber sukar dijumpai dalam kenyataan. Pendapat demikian ada benarnya, tetapi beberapa prinsip pokok dalam konsep birokrasi dapat meningkatkan efisiensi dan ketepatan pelayanan, keadilan dalam arti pemberian pelayanan kepada warga masyarakat tanpa membedakan dan tanpa memperhatikan pertimbangan pribadi

(*formalistic impersonality*) (Crizier dalam Dharmayanti, 2009: 22). Teori birokrasi diterapkan pada penelitian ini juga untuk mengetahui unsur-unsur birokrasi yang terkait dengan isi prasasti Sukawana D.

## METODE

Lokasi penelitian di Pura Bale Agung pada tanggal 29-30 Oktober 2012, Desa Pakraman Sukawana, secara administratif terdapat di Desa Sukawana, Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli. Secara astronomi terletak pada koordinat 8° 11' 53.79" Bujur Timur dan 115° 19' 39.31" Lintang Selatan (gambar 1). Dipilihnya lokasi ini karena prasasti Sukawana D tersimpan di Pura Bale Agung Sukawana, dan sangat disakralkan oleh masyarakat Desa Pakraman Sukawana.



**Gambar 1.** Peta lokasi keletakan Desa Sukawana.  
(Sumber: <https://www.google.com/maps/place/Kintamani>)

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Data kualitatif adalah data yang disajikan dalam bentuk kata-kata yang mengandung makna. Data kualitatif dalam penelitian ini berupa prasasti, sedangkan data yang diperoleh berdasarkan sumber data dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan pada penelitian ini adalah berupa terjemahan prasasti Sukawana D hasil dari pembacaan langsung pada saat penelitian, sedangkan data sekunder yang digunakan untuk menunjang penelitian ini berupa artikel-artikel ataupun buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang dijawab.

Instrumen penelitian tidak bersifat eksternal, melainkan bersifat internal yaitu peneliti sendiri sebagai instrumen (*human instrument*). Oleh karena itu, peneliti harus memiliki pemahaman terhadap metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan peneliti terhadap bidang yang diteliti, dan kesiapan peneliti untuk memasuki objek penelitian baik secara akademik maupun logistik. Bentuk-bentuk lain instrumen yang digunakan ialah pedoman wawancara. Instrumen manusia yang beroperasi dalam situasi yang tidak ditentukan, seperti peneliti memasuki lapangan yang terbuka, sehingga tidak mengetahui apa yang tidak diketahui. Untuk itu maka peneliti mengandalkan teknik-teknik kualitatif, seperti observasi, studi kepustakaan, dan wawancara.

Analisis data dilakukan sepanjang penelitian dan dilakukan secara terus-menerus sejak awal sampai akhir penelitian. Pengamatan tidak mungkin tanpa analisis untuk mengembangkan hipotesis dan teori berdasarkan data yang diperoleh. Analisis data merupakan proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip-transkrip wawancara, dari observasi, dan bahan-bahan lain sehingga peneliti dapat menyajikan temuannya. Adapun analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis non-fisik dan analisis kontekstual.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Sesuai dengan catatan tulisan tangan Goris, banyak ditemukan prasasti di wilayah Bali, tetapi yang paling padat terdapat di Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli. Persebaran prasasti ini dibuktikan dengan hasil survei yang dilakukan oleh tim Balai Arkeologi Denpasar pada tahun 1997, 1998, dan 2002 menghasilkan bahwa banyak ditemukan kelompok prasasti dari daerah Utara sampai dengan Selatan Kintamani, antara lain: kelompok prasasti di Desa Sukawana, Desa Kintamani, Desa Manikliu, Desa Langgahan, Desa Pengotan, dan lain sebagainya (Suarbhawa, 2008: 455). Prasasti-prasasti tersebut sampai saat ini masih

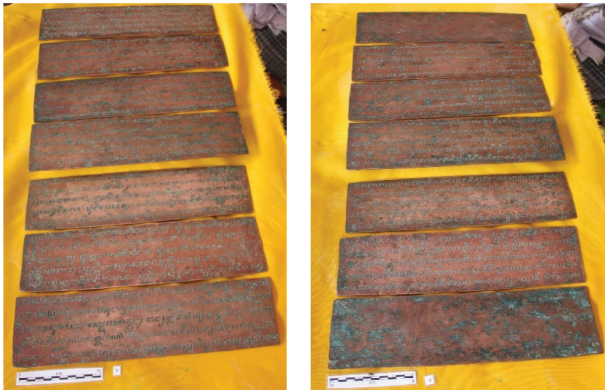
*disungsung* atau dipuja oleh masyarakat desa tempat ditemukannya prasasti. Masyarakat memiliki keyakinan bahwa prasasti dapat memberikan anugrah atau keselamatan kepada para pemujanya.

Pada dasarnya semua prasasti sudah ada sejak lama sebagai salah satu *titah* yang dikeluarkan oleh penguasa pada masanya yang ditujukan kepada suatu wilayah tertentu. Khususnya beberapa prasasti yang terdapat di Desa Sukawana, Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli merupakan prasasti yang ditujukan untuk masyarakat Desa Sukawana. Prasasti-prasasti tersebut sampai sekarang masih tetap terjaga kelestariannya sebagai salah satu sumber sejarah yang paling autentik. Secara keseluruhan dari beberapa periode Prasasti Sukawana dapat mewakili aspek kesejarahan Desa Sukawana, secara eksplisit yang berkait langsung dengan nama Sukawana tercantum dalam prasasti Sukawana D, yang disebut dengan nama *sikawana*. Prasasti Sukawana D merupakan prasasti yang berangka tahun termuda di Desa Sukawana, ini dapat dilihat dari angka tahun dan namanya. Prasasti Sukawana D pernah diteliti sebelumnya oleh R. Goris yang teksnya dimuat dalam Himpunan Prasasti Bali karya Machi Suhadi (Suhadi, 1979: 172-175). Walaupun demikian, masyarakat belum mengetahui sepenuhnya mengenai isi dari prasasti tersebut.

Prasasti Sukawana D yang telah ada tujuh abad tidak banyak mengalami perubahan, tetapi hanya mengalami pelapukan yang tidak begitu keras (gambar 2 dan 3). Perawatan yang dilakukan oleh masyarakat setempat secara rutin menjadi salah satu hal positif untuk menjaga keutuhan prasasti. Setiap upacara *Dewa Yadnya* atau *piodalan* di Pura Bale Agung Desa Sukawana dilakukan penurunan dan dilakukan pembersihan prasasti oleh beberapa *Jero Mangku Bunga*, yaitu anak kecil yang diangkat oleh masyarakat menjadi orang suci (gambar 4).

Prasasti Sukawana D terdiri atas tujuh lempeng prasasti, yang terdiri dari 47-60 kata





**Gambar 2 dan 3.** Prasasti Sukawana D lempeng a dan b.  
(Sumber: Dokumen Balai Arkeologi Denpasar)



**Gambar 4.** Proses pembersihan Prasasti Sukawana D yang dilakukan oleh *Jero Mangku Bunga*.  
(Sumber: Dokumen Balai Arkeologi Denpasar)

tiap lempeng prasasti. Adapun keseluruhan kata yang digunakan dalam prasasti Sukawana D, yaitu berjumlah 621 kata. Selanjutnya sesuai dengan artikel tentang perkembangan aksara Bali dalam prasasti, dapat diketahui bahwa tipe aksara yang digunakan dalam prasasti Sukawana D, yaitu tipe aksara Bali Kuno dengan bentuk sempurna, agak persegi dipahat halus, agak miring, rapi dan indah (Astra, 1981: 28).

### Unsur Birokrasi Dalam Prasasti Sukawana D

Unsur birokrasi dalam Prasasti Sukawana D merupakan susunan jabatan pemerintahan yang terdapat pada prasasti Sukawana D. Unsur birokrasi ini tidak terlepas dari unsur birokrasi pada masa Bali Kuno. Walaupun demikian, tidak semua jabatan-jabatan pemerintahan

pada masa Bali Kuno tertuang/dipakai pada susunan pemerintahan yang terdapat pada Prasasti Sukawana D. Unsur-unsur birokrasi tersebut terdapat dua tingkatan, yaitu birokrasi pada tingkat pusat dan birokrasi pada tingkat daerah. Birokrasi tingkat pusat yang dimaksud, yaitu birokrasi yang termuat dalam Prasasti Sukawana D. Pada Prasasti Sukawana D dijelaskan pejabat-pejabat pendamping yang melakukan tugas dan wewenangnya pada lingkungan kerajaan. Unsur birokrasi pada tingkat pusat, yaitu sebagai berikut.

Raja memiliki kedudukan yang paling tinggi dalam suatu kerajaan. Raja dapat dikatakan sebagai pemimpin yang sering dikaitkan dengan dewa-dewa dalam agama Hindu. Pandangan/pemahaman yang demikian telah berkembang pada awal sejarah di Indonesia yang disebut dengan istilah *dewa raja*, yaitu seorang penguasa yang disetarakan atau diibaratkan dengan dewa sesuai dengan sifat kepemimpinannya, seperti: dengan Dewa Wisnu, Dewa Indra, dan Dewa Surya. Kedudukan raja dalam Prasasti Sukawana D dijabat oleh seorang patih yang disebutkan pada lempeng IIIb baris ke-4, yaitu: “*gat da rajā patih makakasir kbo parud*” (Suhadi, 1979: 173), yang berarti oleh beliau *Raja Patih* yang bernama Kbo Parud. Dengan demikian yang memegang kekuasaan pada waktu itu, yaitu orang kepercayaan untuk menggantikan posisi raja. Semua tugas dan wewenang seorang raja dilaksanakan oleh seorang patih. Kekuasaan Raja Patih Kbo Parud merupakan pengaruh dari Jawa Timur, terutama ketika jaman Singasari (Ekawana, 1985: 97-98).

*Senāpati* berarti senapati; panglima perang; hulubalang’ (Mardiwarsito, 1986: 520). Dengan demikian, *senāpati* dapat diartikan sebagai pejabat yang bertugas sebagai pemimpin. Kedudukan *senāpati* dalam struktur pemerintahan cukup tinggi dan terhormat serta berada di bawah raja. Segala keputusan atau perintah raja yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan langsung ditujukan kepada *senāpati* yang nantinya

akan membantu raja dalam menjalankan atau mengendalikan roda pemerintahan. Pembagian tugas dan kedudukan jabatan *senāpati* dalam Prasasti Sukawana D, dapat dikaitkan dengan *sāpati*. Dikatakan demikian karena jabatan-jabatan *sāpati* pada Prasasti Sukawana D sama dengan jabatan-jabatan *senāpati* pada masa Bali Kuno. Adapun *senāpati* yang terdapat dalam Prasasti Sukawana D, yaitu *Sāpati Dēṇḍrā*, *Sāpati Sarbhā*, *Sāpati Balambunut*, *Sāpati Kutūran*, *Sāpati Mañirīnin*, *Sāpati Risantēn*, *Sāpati Balabyakṣa*, *Sāpati Bināna*.

*Sang Aryya* terdiri dari dua istilah, yaitu *Sang* dan *Aryya*. *Sang* merupakan suatu panggilan untuk orang yang ternama atau diagungkan, sedangkan *Aryya* berarti bangsawan (Mardiarsito, 1986: 79). Dengan demikian, *Sang Aryya* dapat diartikan sebagai bangsawan yang dimuliakan atau dapat diinterpretasikan sebagai seorang kesatria. Adapun *Sang Aryya* yang terdapat dalam prasasti Sukawana D, yaitu *Sang Aryya Adīkarā*, *Sang Aryya Asaṇa*, *Sang Aryya Wadaṇa*.

Para pemuka agama pada masa Bali Kuno mempunyai kedudukan istimewa dalam suatu kerajaan. Setiap prasasti-prasasti yang ada pada masa Bali Kuno, pemuka agama selalu dicantumkan. Pemuka agama tersebut dikenal dengan istilah *sewa sogata*. Adanya perbedaan antara pemuka agama Siwa dengan pemuka agama Buddha. Pemuka Agama Siwa adalah *Mpuṅkwiṅ Ḍarmmāhaṇar*, *Mpuṅkwiṅ Aṣṭāna Rāja*, *Mpuṅkwiṅ Dewaṣṭānā*, *Mpuṅkwiṅ Binor*, sedangkan pemuka Agama Buddha adalah *Mpuṅkwiṅ Burwan*, *Mpuṅkwiṅ Kadikaran*, *Mpuṅkwiṅ Purwānagarā*, *Mpuṅkwiṅ Kutrīhaṇar*, *Mpuṅkwiṅ Aji Nagarā*.

*Samgat* dipandang sebagai akronim dari kata *sang pamgat*. Kata *pamgat* berasal dari kata dasar *pgat* dan mendapat prefiks *pa-*, yang berarti putus; (putus; selesai; tamat; berpengalaman); patah; penggal; potong; cegat; pecah; cerai; pisah (Mardiarsito, 1986: 417). Dengan demikian, *pamgat* berarti pemutus dan *samgat* dapat diartikan sebagai sang pemutus. Mengenai arti tersebut, dapat ditafsirkan bahwa

*samgat* mempunyai kedudukan yang cukup istimewa dalam kerajaan yang berada pada jabatan tingkat pusat. Jabatan *samgat* dalam prasasti Sukawana D, antara lain *Sāmgēt (Samgat) Dyulū*, *Sāmgēt (Samgat) di Tṇah*, dan *Sāmgēt (Samgat) Muntāt*.

Birokrasi tingkat daerah tidak diketahui secara jelas, tetapi dalam prasasti sering disebut istilah *deśa*. Khususnya dalam Prasasti Sukawana D, adanya penyebutan istilah *deśa* dan *banwa* untuk menyatakan suatu wilayah. Kata *deśa* berarti tempat; daerah; negeri; tanah; lapangan; pemandangan alam; desa dan *banwa* berarti desa; wilayah desa (Granoka, dkk. 1985: 14; Mardiarsito, 1986: 151). Berdasarkan data Prasasti Sukawana D, tidak diuraikan cukup banyak mengenai jabatan-jabatan yang ada dalam birokrasi tingkat daerah. Hanya terdapat uraian jabatan daerah, yaitu *kabayan* yang berarti pesuruh (Mardiarsito, 1986: 258). Tugas dan wewenang jabatan *kabayan* dapat ditafsirkan berkaitan dengan pemuka agama yang bertugas menjalankan upacara pada suatu bangunan suci (Parwati, 1990: 63-64).

### **Keberlanjutan Unsur Birokrasi pada Masa Bali Kuno dalam Masyarakat Desa Sukawana**

Unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno mempunyai eksistensi yang cukup penting, karena keberadaannya masih ditemukan pada masa sekarang. Hal ini membuktikan bahwa kehidupan pada masa sekarang tidak terlepas atau terpisahkan dari kehidupan pada masa dahulu. Perkembangan kebudayaan tidak berubah secara langsung, tetapi memerlukan proses secara perlahan-lahan tanpa meninggalkan unsur-unsur kebudayaan pada masa sebelumnya. Dari masa ke masa unsur-unsur birokrasi selalu mengalami perubahan. Perubahan-perubahan tersebut tidak secara utuh, karena masih ada unsur-unsur birokrasi pada masa Bali Kuno yang digunakan pada masa sekarang. Unsur-unsur birokrasi tersebut dapat dilihat pada Prasasti Sukawana D. Walaupun demikian, tidak secara keseluruhan

unsur-unsur birokrasi tersebut masih diterapkan pada masa sekarang. Unsur-unsur birokrasi yang masih berlanjut pada masa sekarang, yaitu jabatan *kabayan*. Meskipun jabatan *kabayan* tidak secara utuh sesuai yang tertuang dalam Prasasti Sukawana D. Jabatan *kabayan* dalam Prasasti Sukawana D dapat digolongkan menjadi beberapa bagian, yaitu oleh *Kabāyan Argā*, *Kabāyan Tuha*, *Kabāyan Tñah*, *Kabayan Ñoman*.

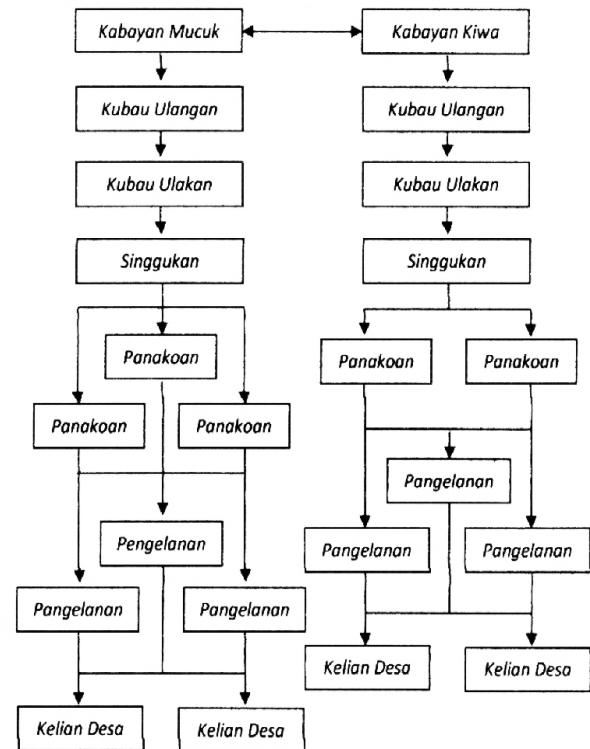
Pada masa sekarang di Desa Sukawana, wilayah yang dianugerahi prasasti, hanya terdapat dua jabatan *kabayan*, yaitu *Kabayan Mucuk* dan *Kabayan Kiwa* (gambar 5).



**Gambar 5.** *Kabayan Mucuk* dan *Kabayan Kiwa* turun dari tangga *Bale Agung* Sukawana. (Sumber: Dokumen Balai Arkeologi Denpasar)

Di samping itu, juga terdapat dua jabatan di bawah *kabayan* yang bertugas membantu semua tugas kedua *kabayan*, yaitu jabatan *Kubau Ulangan*. Kemungkinan jabatan *Kubau Ulangan* ini dapat ditafsirkan sebagai jabatan *Kabayan Tñah* dan *Kabayan Ñoman* pada masa Bali Kuno. *Kabayan Mucuk* dan *Kabayan Kiwa* mempunyai struktur kepengurusan masing-masing yang saling berkaitan satu sama lain. *Kabayan Mucuk* dapat diinterpretasikan sebagai *kabayan* yang kedudukannya paling atas, dapat dilihat dari kata pembentuknya, yaitu *mucuk*. Kata *mucuk* pada masa sekarang berarti diutamakan, sehingga tingkatan *kabayan* ini dapat dikatakan yang paling atas. sama dengan *Kabayan Argā* yang mempunyai kedudukan paling puncak atau atas. Dengan demikian, *Kabayan Mucuk* dapat disamakan dengan

*Kabayan Argā* yang terdapat pada birokrasi pemerintahan Raja Patih Kbo Parud yang berlangsung pada masa Bali Kuno (gambar 6).



**Keterangan:**

- ↓ : kaitan satu arah
- ↔ : hubungan timbal balik

**Gambar 6.** Struktur birokrasi pemerintahan Desa Pakraman Sukawana. (Sumber: Dokumen pribadi)

Tugas dan wewenang jabatan *Kabayan Mucuk* pada struktur birokrasi di Desa Sukawana adalah paling utama. Jabatan ini mempunyai dua fungsi, yaitu mengatur segala kegiatan sosial dan mengatur kegiatan keagamaan. *Kabayan Mucuk* dapat memutuskan segala keputusan dalam musyawarah, karena jabatan ini memegang pimpinan tertinggi yang selalu membuka dan menutup kegiatan musyawarah. Selain itu, dalam bidang keagamaan, jabatan *Kabayan Mucuk* juga mempunyai kedudukan paling tinggi sebagai pemuka agama yang memimpin kegiatan upacara. Jabatan *Kabayan Mucuk* dijabat oleh seseorang yang berasal



dari masyarakat Desa Sukawana yang dipilih langsung, tetapi mengalami proses atau tingkatan secara bertahap. Tidak adanya sistem kerajaan untuk menjabat menjadi *Kabayan Mucuk* yang dijabat secara turun temurun. Hal ini dikarenakan pada Desa Bali Kuno tidak mengenal adanya istilah *kasta* (golongan).

*Kabayan Kiwa* ditafsirkan sebagai *Kabayan Tuha*, yang dilihat dari kata pembentuknya, yaitu *kiwa*. Kata *kiwa* dalam masyarakat lokal disebut dengan 'kiri'. Kedudukan jabatan *Kabayan Kiwa* berada di bawah kedudukan *Kabayan Mucuk*. Dengan demikian, sesuai jabatan pada masa Bali Kuno yang tertuang dalam Prasasti Sukawana D, yang dikeluarkan oleh Raja Patih Kbo Parud, sebutan untuk *Kabayan Kiwa* pada masa sekarang disetarakan dengan jabatan *Kabayan Tuha*. Hal ini dapat dilihat dari kedudukan *Kabayan Tuha* yang berada di bawah kedudukan *Kabayan Argā*.

Tugas dan wewenang *Kabayan Kiwa* berbeda dengan tugas dan wewenang *Kabayan Mucuk*. *Kabayan Kiwa* merupakan jabatan nomer dua setelah *Kabayan Mucuk* di Desa Sukawana. Adapun tugas dan wewenang *Kabayan Kiwa*, yaitu sebagai pendamping *Kabayan Mucuk*. Pada kegiatan sosial, *Kabayan Kiwa* bertugas sebagai *juru tulis* atau pada administrasi sekarang disebut dengan istilah sekretaris. Jabatan ini yang bertugas mencatat semua kegiatan sosial yang ada atau sedang berlangsung di Desa Sukawana, sedangkan pada kegiatan keagamaan, jabatan ini bertugas untuk mengarah dan mengatur jalannya suatu upacara. Tugas ini bertujuan untuk meringankan tugas *Kabayan Mucuk*. Sama dengan jabatan *Kabayan Mucuk*, jabatan *Kabayan Kiwa* dijabat oleh seseorang yang berasal dari masyarakat Desa Sukawana yang dipilih langsung, tetapi mengalami proses atau tingkatan secara bertahap. Tidak adanya sistem kerajaan untuk menjabat menjadi *Kabayan Kiwa* yang dijabat secara turun temurun. Hal ini dikarenakan pada Desa Bali Kuno tidak mengenal adanya istilah *kasta* (golongan).

## KESIMPULAN

Prasasti Sukawana D, terdiri atas tujuh lempeng prasasti, yang terdiri dari 47-60 kata setiap lempeng prasasti dan masih disakralkan. Adapun keseluruhan kata yang digunakan dalam prasasti Sukawana D, yaitu berjumlah 621 kata. Tipe aksara yang digunakan dalam prasasti Sukawana D, yaitu tipe aksara Bali Kuno dengan bentuk sempurna, agak persegi dipahat halus, agak miring, rapi, dan indah.

Birokrasi yang terdapat pada Prasasti Sukawana D, yaitu birokrasi tingkat pusat dan birokrasi tingkat daerah. Birokrasi tingkat pusat terdiri dari: (1) *Raja*, yaitu Raja Patih Kbo Parud, (2) *Senāpati*, yaitu *Sāpati Dēṇḍrā*, *Sāpati Sarbhā*, *Sāpati Balambunut*, *Sāpati Kutūran*, *Sāpati Mañirinin*, *Sāpati Risantēn*, *Sāpati Balabyakṣa*, *Sāpati Bināṇa*, (3) *Sang Aryya*, yaitu *Sang Arrya Adīkarā*, *Sang Arrya Asaṇa*, *Sang Arrya Wadaṇa*, (4) Pendeta Siwa dan Budha, yaitu pemuka Agama Siwa adalah *Mpuṅkwiṇ Ḍarmmāhaṇar*, *Mpuṅkwiṇ Aṣṭāna Rāja*, *Mpuṅkwiṇ Dewaṣṭānā*, *Mpuṅkwiṇ Binor*, sedangkan pemuka Agama Budha adalah *Mpuṅkwiṇ Burwan*, *Mpuṅkwiṇ Kadikaran*, *Mpuṅkwiṇ Purwwānagarā*, *Mpuṅkwiṇ Kutrīhaṇar*, *Mpuṅkwiṇ Aji Nagarā*, (5) *Samgat*, yaitu *Sāmgēt (Samgat) Dyulū*, *Sāmgēt (Samgat) di Tṇah*, dan *Sāmgēt (Samgat) Muntāt*. Birokrasi tingkat daerah hanya terdapat *Kabayan*, yaitu *Kabāyan Argā*, *Kabāyan Tuha*, *Kabāyan Tṇah*, *Kabayan Noman*.

Jabatan yang masih ada sampai sekarang di Desa Sukawana yaitu *kabayan* sebagai jabatan birokrasi tingkat daerah. Pada Prasasti Sukawana D terdapat empat jabatan *kabayan* yang telah disebutkan sebelumnya, tetapi hanya dua jabatan *kabayan* yang masih berlanjut sampai sekarang, yaitu *Kabayan Mucuk* dan *Kabayan Kiwa*. *Kabayan Mucuk* identik dengan *Kabayan Argā*, dan *Kabayan Kiwa* identik dengan *Kabayan Tuha*. Di bawah jabatan *kabayan* sekarang terdapat jabatan *Kubau Ulangan*, yang dijabat oleh dua orang yang kemungkinan dapat ditafsirkan sebagai jabatan *Kabayan Tṇah* dan *Kabayan Noman*.



## SARAN

Diharapkan ada kajian lebih lanjut dan mendalam, dan tidak terbatas pada kajian epigrafi untuk mengungkap aspek-aspek lainnya pada Prasasti Sukawana mengingat data lain yang terkait dengan itu masih banyak di Desa Sukawana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Astra, I Gde Semadi. 1981. *Sekilas Tentang Perkembangan Aksara Bali dalam Prasasti*. Denpasar: Penataran Tenaga Pengajar dan Sastra Bali. Jurusan Bahasa dan Sastra Bali Fakultas Sastra Universitas Udayana.
- Dharmayanti, I Gusti Agung Laksmi. 2009. *Debirokratisasi Surat Ijin Tempat Usaha di Kota Denpasar: Sebuah Kajian Budaya*. Tesis. Denpasar: Universitas Udayana.
- Ekawana, I Gusti Putu. 1985. Selembar Prasasti Raja Patih Kbo Parud. *Pertemuan Ilmiah Arkeologi III*. Proyek Penelitian Purbakala Jakarta. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Granoka, Ida Wayan Oka, dkk. 1985. *Kamus Bali Kuno – Indonesia*. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Mardiwarsito, L. 1986. *Kamus Jawa Kuno – Indonesia*. Flores: Nusa Indah.
- Parwati, Anak Agung Ayu Raka. 1990. *Jabatan-Jabatan Pemerintahan di Tingkat Daerah pada Zaman Bali Kuno dalam Periode Abad IX-XI*. Skripsi, Fakultas Sastra. Denpasar: Universitas Udayana.
- Ray, D. A. Tirta. 2006. *Kain Geringsing dalam Kehidupan Masyarakat Tenganan Pageringsingan suatu Perspektif Budaya*. Tesis, Fakultas Sastra. Denpasar: Universitas Udayana.
- Suarbhawa, I Gusti Made. 2000. Teknik Analisis Prasasti. *Forum Arkeologi*. (2).
- Suarbhawa, I Gusti Made. 2008. Permukiman Di Daerah Pegunungan Kintamani Selatan dan Barat, Eksplorasi Sumber Data Tertulis. *Kumpulan Makalah Pertemuan Ilmiah Arkeologi ke-IX*. Jakarta: Wedatama Widya Sastra.
- Suhadi, Machi. 1979. *Himpunan Prasasti Bali Koleksi R. Goris dan Ketut Ginarsa*. Jakarta: Himpunan Machi Suhadi.

Tresna, Anak Agung Gde. 2005. *Aplikasi Konsep Mandala dalam Kehidupan Masyarakat Bali*. Tesis, Fakultas Sastra. Denpasar: Universitas Udayana.

Catatan: Tulisan ini disarikan dari skripsi penulis yang berjudul Unsur Birokrasi Pada Masa Bali Kuno: Kajian Berdasarkan Prasasti Sukawana D.

## LAMPIRAN



**Gambar** tempat penyimpanan Prasasti Sukawana D di Pura Bale Agung Desa Sukawana